



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 25 (493) • 13 czerwca 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Konsekwencje odrzucenia traktatu lizbońskiego w referendum w Irlandii

Aleksandra Kreczmańska, Bartłomiej Znojek

Odrzucenie traktatu lizbońskiego w referendum w Irlandii stanowi kolejne załamanie procesu reformy UE. Obecna sytuacja różni się jednak od kryzysu wokół ratyfikacji traktatu konstytucyjnego z 2005 r. ze względu na większy stopień zaawansowania procesu ratyfikacyjnego oraz szersze poparcie dla traktatu w pozostałych państwach UE. Można przypuszczać, że podjęte zostaną działania, które ostatecznie umożliwią wejście traktatu w życie, a prawdopodobnym scenariuszem jest powtórzenie referendum w Irlandii. Kluczowe znaczenie mieć będzie decyzja w sprawie kontynuacji ratyfikacji w pozostałych państwach członkowskich.

Wstępne wyniki referendum w Irlandii z 12 czerwca 2008 r. wskazują na odrzucenie przez większość głosujących traktatu lizbońskiego (TL). Zgodnie z irlandzkim prawem, zmiana konstytucji – a z tym wiązała się ratyfikacja TL – wymaga akceptacji w drodze głosowania powszechnego. Irlandia jest jedynym państwem członkowskim UE, którego władze zdecydowały się przeprowadzić referendum.

Uwarunkowania. Irlandczycy opowiedzieli się przeciwko TL wbrew stanowisku największych ugrupowań politycznych. W grupie popierającej TL znalazły się zarówno dwie partie rządzącej koalicji (konserwatywna Fianna Fáil oraz liberalna Progressive Democrats), jak i opozycyjna chadecka Fine Gail oraz lewicowa Labour. Uznawana za eurosceptyczną, koalicyjna partia Green nie przyjęła wspólnego stanowiska wobec dokumentu. Do zwolenników dołączyły również organizacje rolników, takie jak Irish Farmers Association (IFA), które początkowo obawiały się utraty przez Irlandię możliwości ochrony interesów tej grupy w negocjacjach UE z WTO. Zwolennicy TL akcentowali dotychczasowe korzyści wynikające z członkostwa Irlandii w UE.

W parlamencie tylko opozycyjna Sinn Féin – posiadająca jedynie czterech przedstawicieli w izbie niższej – sprzeciwiała się TL, domagając się jego renegocjacji. W grupie przeciwników dominowały organizacje pozarządowe. Najaktywniejszą kampanię prowadził Instytut Libertas multimilionera Declana Ganleya. W sondażach w ostatnim tygodniu przed referendum blisko jedna trzecia wyborców tłumaczyła swój sprzeciw nieznajomością lub niezrozumieniem traktatu – te same argumenty zadecydowały o odrzuceniu przez Irlandczyków Traktatu z Nicei w 2001 r. i konieczności powtórzenia referendum. W dalszej kolejności wyborcy wyrażali obawy przed osłabieniem pozycji Irlandii w UE, zagrożeniem jej neutralności oraz konkurencyjności gospodarki. Sprzeciw Irlandczyków wobec traktatu kontrastuje z ich znacznym poparciem dla obecności Irlandii w UE.

Sondaże z początku czerwca wskazywały na niewielkie różnice procentowe między zwolennikami i przeciwnikami TL, a przy tym kilkunastoprocentowy udział niezdecydowanych (w grudniu 2007 r. sięgał on 60%). Na negatywny wynik referendum wpłynęła słaba i wyraźnie spóźniona kampania informacyjna ze strony jego zwolenników.

Kontekst polityczny decyzji o przyszłości traktatu lizbońskiego. Jak dotąd osiemnaście państw członkowskich UE ratyfikowało TL, choć w kilku przypadkach potrzebny jest nadal podpis głowy państwa. Kolejne kraje planowały ratyfikację w najbliższym czasie. Wszystkie pięć państw, które zgłaszały zastrzeżenia wobec traktatu konstytucyjnego (TUK) poprzedzającego TL poparły wynegocjowany dokument. We Francji, która w dużej mierze przyczyniła się do wypracowania

nowego traktatu, został on już ratyfikowany przez parlament. W Holandii traktat został ratyfikowany przez niższą izbę parlamentu.

Procedura ratyfikacyjna nie jest zakończona w przypadku Polski i Czech. W Polsce dokument ratyfikacyjny wymaga jeszcze podpisu prezydenta, w Czechach – został skierowany przez senat do trybunału konstytucyjnego. Oba kraje będą pod dużą presją zakończenia ratyfikacji. Czechy w pierwszej połowie 2009 r. będą sprawować prezydencję w UE, jest więc mniej prawdopodobne, że zajmą sceptyczne stanowisko w sprawie przyszłości TL.

W Wielkiej Brytanii rząd utrzymuje, że do ratyfikacji TL wystarczy zgoda parlamentu. Większość społeczeństwa uważa natomiast, że powinno być przeprowadzone referendum. Odrzucenie TL w Irlandii może być pretekstem dla Gordona Browna do wstrzymania ratyfikacji. Tę decyzję utrudni jednak znaczne zaawansowanie procesu w Wielkiej Brytanii i ogromne zaangażowanie premiera w jego realizację. Brown może wykorzystać decyzję o kontynuacji ratyfikacji do wzmocnienia brytyjskiej pozycji w UE.

Obecna sytuacja różni się od kryzysu ratyfikacyjnego TUK z 2005 r. Odmienny jest kontekst polityczny – w przypadku TUK inne państwa także spodziewały się problemów z ratyfikacją, poparcie dla traktatu nie było tak szerokie, a ratyfikacja nie była tak zaawansowana. Każę to przypuszczać, że proces ratyfikacyjny będzie zapewne kontynuowany, co jest postulowane przez Francję sprawującą prezydencję w drugiej połowie 2008 r. Jest możliwe, że – inaczej niż w przypadku TUK – taka strategia zostanie zaakceptowana przez Radę Europejską. Ratyfikacja traktatu przez pozostałe państwa członkowskie będzie kluczowa w poszukiwaniu rozwiązań dla przyszłości TL.

Możliwe rozwiązania wyjścia z kryzysu. Można zarysować cztery scenariusze rozwiązania obecnego kryzysu: ponowne referendum w Irlandii, wejście w życie traktatu pomimo braku ratyfikacji przez Irlandię, ponowne renegocjacje traktatu, rezygnacja z TL.

Bardzo prawdopodobnym rozwiązaniem jest poddanie TL pod ponowne referendum w Irlandii. Z politycznego punktu widzenia trudne będzie przedstawienie Irlandczykom ponownie tego samego tekstu. Wchodziłoby w grę uzupełnienie traktatu o deklarację z wyłączeniami satysfakcjonującymi jego krytyków. Trudno jest jednak określić, co miałyby stanowić ich przedmiot. Choć ze względów taktycznych ta możliwość była odrzucana przez rząd irlandzki przed referendum, to jednak presja ze strony państw członkowskich, aby przyjąć takie rozwiązanie będzie duża, zwłaszcza jeżeli proces ratyfikacji zostanie zakończony w pozostałych państwach członkowskich. W skrajnym przypadku powtórzone referendum może być połączone z pytaniem o członkostwo w UE.

Poprzedzając referendum współpraca głównych partii zasiadających w parlamencie irlandzkim na rzecz przyjęcia TL może ułatwić porozumienie w sprawie realizacji scenariusza będącego odpowiedzią na negatywny wynik referendum. Jednak stosunkowo duża frekwencja nie będzie argumentem na rzecz powtórzenia referendum, jak było to w przypadku traktatu nicejskiego (w pierwszym głosowaniu uczestniczyło zaledwie 35 proc. uprawnionych).

Choć decyzja o tym, że TL wchodzi w życie pomimo braku ratyfikacji w Irlandii byłaby rozwiązaniem radykalnym, nie może być wykluczona. W takim wypadku musiałby zostać stworzone specyficzne rozwiązania regulujące stosunki Irlandii z UE. Przyjęcie takiego scenariusza mogłoby mieć na celu wywarcie presji na Irlandii, aby powtórzyła referendum. Sprzeciwić mu się może część państw członkowskich, w tym prawdopodobnie Wielka Brytania. Popierać go będą te kraje, które postrzegają TL jako niezbędny dla funkcjonowania UE i wskazują, że jeden kraj nie powinien powstrzymywać UE przed realizacją potrzebnej jej reformy.

Innym rozpatrywanym scenariuszem jest rezygnacja z TL. Mogą tu zostać przywołane argumenty z debaty nad przyszłością TUK, iż poszczególne elementy nowego traktatu można wprowadzić innymi instrumentami, takimi jak porozumienia międzyinstytucjonalne czy też traktaty akcesyjne. Strategia ta nie zyskała poparcia w okresie refleksji nad traktatem. Na rzecz tego scenariusza przemawia fakt, że legitymizacja obecnego etapu reformy UE została podważona poprzez kolejny negatywny wynik referendum.

Ostatnie rozwiązanie to renegocjacja traktatu. Jednak nie jest obecnie możliwe zwołanie konferencji międzyrządowej, która miałaby pracować nad kolejnym tekstem. Niejasny byłby przedmiot tych renegocjacji, a rozpoczynanie po raz trzeci ratyfikacji podważyłoby wiarygodność całego procesu reformy.

Analiza możliwych scenariuszy wskazuje więc, że ponowne referendum w Irlandii, czy też w ostateczności wejście w życie traktatu bez jej poparcia są rozwiązaniami najbardziej prawdopodobnymi biorąc pod uwagę fakt, iż wyraźna większość państw popiera TL, a ratyfikacja jest zaawansowana. Należy przypuszczać, że preferowanym wyjściem z kryzysu będzie takie rozwiązanie, które pozwoli na wejście TL w życie.